JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 31/10/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1188/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: informes; carreteras; artículos 14.1.h), 14.1.j), 14.1.k) y 18.1.b) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 3 de abril de 2025 el reclamante solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «(...) *acceso a los informes emitidos en base al contrato licitado por la Dirección General de Carreteras y formalizado el 9 de enero 2020 con número AC-50719 (LOTE 1) adjudicado a PROINTEC. En concreto a los informes emitidos sobre estado de conservación y ESMAN de la carretera N-VI en el tramo km 522 al km 525.*»

2. Mediante resolución de 3 de junio de 2025 se resolvió lo siguiente:

   «(...) *2º Con fecha 7 de abril de 2025 esta solicitud se recibió en la Dirección General de Carreteras, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto para su resolución en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre. No obstante, con fecha 6 de mayo de 2025 se amplió en un mes el plazo para resolver*

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

en base al artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

3º De acuerdo con la letra k) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

4º De acuerdo con la letra h) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía de los intereses económicos y comerciales.

5º De acuerdo con la letra j) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía del secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

5º De acuerdo con la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública cuando sean referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

6º Una vez analizada la solicitud, y en lo que corresponde de la misma a la Dirección General de Carreteras, considera que la misma incurre en el expositivo precedente.

El contenido y resultados de los informes/documentos solicitados es reservado, confidencial, altamente sensible, y de carácter interno, de trabajo y apoyo para detectar riesgos y necesidades y que la Dirección General de Carreteras pueda programar las medidas pertinentes para su tratamiento adecuado; todo ello, dentro de la gran cantidad de necesidades de todo tipo que demanda la carretera. También se puede considerar que los datos contenidos en los informes solicitados tienen carácter auxiliar, a partir de los cuales se deben analizar y obtener conclusiones para la realización de medidas correctivas, por cuanto que dichos datos o resultados no son aprobados por la Administración. Pues lo que se persigue es inspeccionar las carreteras para detectar características y los defectos que requieren una intervención de mantenimiento por motivos de seguridad y que se conocen con la abreviatura de ESMAM (elementos susceptibles de mejora mediante actuaciones de mantenimiento).

R CTBG
Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

[redacted]

Además, para la identificación de los ESMAM se utilizan aplicaciones y desarrollos específicos que la propia empresa adjudicataria desarrolla para poder realizar el trabajo con mayor optimización y eficacia, así como de calidad, por lo que facilitar los documentos y resultados pondría en evidencia tales aplicaciones/desarrollos, sujetos a posible patente o, al menos, a protección intelectual y/o industrial, menoscabando su capacidad de competencia en el mercado y ventaja competitiva en futuras licitaciones. Por tanto, en caso de hacerse públicos los documentos o informes solicitados, supondría un perjuicio para el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial de la empresa adjudicataria, en tanto que dichos informes contienen una serie de conocimientos del know-how de la empresa, y consecuentemente, la divulgación de esa información le causaría.

Por lo tanto, el carácter reservado, de confidencialidad e interno de los informes y su contenido y resultados obtenidos; además son documentos "no oficiales" (por cuanto no son aprobados formalmente por la Administración). Y que contienen información que desvelaría metodología y aplicaciones para optimización de los trabajos y la eficacia de la empresa adjudicataria, poniendo en peligro el secreto empresarial y arruinando la ventaja competitiva de ésta ante futuras licitaciones, lo que supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la empresa.

En consecuencia, con fundamento en los dispuesto en las letras k), h) y j) del apartado 1 del artículo 14 y la letra b) del artículo 18.1 de la Ley 18/2013, de 9 de diciembre, se deniega el acceso a la información pública cuya solicitud ha quedado identificada en el punto 1 de esta resolución».

3. Mediante escrito registrado el 5 de junio de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

   «(...)

   Sobre el procedimiento y el interés público

   Resulta especialmente relevante destacar, en primer lugar, que la Administración ha ampliado el plazo de resolución por un mes adicional, amparándose en la supuesta complejidad o volumen de la información. Sin embargo, la ampliación del plazo prevista en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 únicamente está justificada

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

cuando efectivamente se va a entregar información y se requiere tiempo para su localización y preparación, no para denegar el acceso. En este caso, la ampliación resulta injustificada y contraria a la finalidad de la ley, suponiendo una demora innecesaria y perjudicial para el ejercicio efectivo del derecho de acceso.

Por otro lado, llama poderosamente la atención que la Administración, en su resolución, asuma y defienda de oficio los supuestos intereses comerciales y de propiedad intelectual de la empresa adjudicataria, en vez de priorizar el interés público y el derecho de acceso a la información del ciudadano. Conforme a la Ley 19/2013, cuando la información solicitada pudiera afectar a derechos de terceros, corresponde a la Administración abrir un trámite de audiencia previa para que sea la propia empresa la que, si lo estima oportuno, argumente y justifique los posibles perjuicios derivados de la entrega de la información. No resulta procedente que sea la Administración quien anticipe o presuma tales perjuicios, máxime cuando no consta que la empresa haya intervenido en el procedimiento ni aportado alegaciones concretas al respecto. Este proceder refuerza el carácter infundado y arbitrario de la denegación, y supone un defecto procedimental relevante.

Sobre el fondo: naturaleza y titularidad de los informes

Del análisis del pliego de prescripciones técnicas y administrativas que rige el contrato objeto de mi solicitud, se desprende que los informes de inspección de seguridad viaria deben centrarse en los resultados obtenidos, la identificación de elementos susceptibles de mejora y las propuestas de actuación, conforme a criterios técnicos públicos y normalizados. El pliego no exige ni justifica la inclusión en los informes de detalles sobre métodos o herramientas propietarias, y mucho menos la inclusión de códigos fuente o información técnica sensible.

El propio pliego establece que toda la información, documentación e incluso el software desarrollado en el marco del contrato son propiedad de la Administración, debiendo ser entregados a la Dirección General de Carreteras. Por tanto, resulta incoherente y carente de fundamento invocar la protección de secretos empresariales o derechos de propiedad intelectual para negar el acceso a los informes solicitados, cuando la titularidad de los mismos corresponde a la Administración y su finalidad es precisamente servir al interés público.

Sobre la supuesta protección de métodos y herramientas

Manifiesto mi escepticismo respecto a la supuesta relevancia de proteger detalles sobre métodos y herramientas utilizados para obtener los resultados, cuando dichas herramientas no están accesibles ni disponibles para terceros. Resulta

contradictorio y poco razonable proteger como información reservada aspectos técnicos que, de hecho, no pueden ser replicados ni utilizados por otros, ya que no se facilita el acceso a dichas metodologías o software. Si en el informe se mencionan herramientas o software utilizados, la mera cita de su nombre o existencia no implica la revelación de ningún secreto industrial ni la exposición de know-how protegido. Es más, resulta difícilmente creíble que dichos informes incluyan el código fuente de las herramientas desarrolladas o detalles técnicos que permitan a un tercero replicar o apropiarse de las mismas. La negativa de acceso basada en este argumento carece de lógica y resulta desproporcionada.

Sobre la motivación de la denegación y los límites legales

La resolución denegatoria invoca de manera genérica y acumulativa hasta cuatro límites legales, sin justificar de forma concreta y específica cómo la entrega de los informes solicitados podría causar un perjuicio real y efectivo a los intereses protegidos por dichos límites. Conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, la aplicación de los límites al derecho de acceso debe interpretarse de forma restrictiva, motivada y proporcionada, lo que no se cumple en este caso.

Resulta especialmente llamativo y, en cierto modo, absurdo, que la Administración considere que informes técnicos sobre el estado de conservación de infraestructuras públicas, elaborados en el marco de contratos financiados con fondos públicos y cuya finalidad es garantizar la seguridad vial y la correcta gestión de recursos públicos, puedan ser simultáneamente considerados información interna, auxiliar, confidencial, protegida por secreto profesional y susceptible de afectar a intereses comerciales. Esta acumulación de límites, aplicada de manera genérica y sin motivación específica, evidencia una voluntad de denegar el acceso por sistema, lo que contradice frontalmente el espíritu y la letra de la Ley 19/2013.

Sobre el interés público y la naturaleza de los informes

La información solicitada versa sobre el estado de conservación de carreteras, infraestructuras públicas financiadas con recursos del Estado y de indudable interés para la ciudadanía, tanto por razones de seguridad vial como de control del gasto público. El interés público en la transparencia y la rendición de cuentas debe prevalecer sobre eventuales intereses comerciales o internos, máxime cuando no se ha acreditado de manera concreta el daño que la divulgación podría causar.

Los informes solicitados no pueden considerarse información auxiliar o de apoyo, ya que constituyen documentos técnicos elaborados en cumplimiento de un contrato público y tienen como finalidad evaluar el estado real de las

R CTBG
Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

infraestructuras. Su carácter de "no oficiales" por no estar formalmente aprobados no es motivo suficiente para excluirlos del derecho de acceso, conforme a la interpretación restrictiva de los límites establecida por el Consejo de Transparencia y los tribunales.

En caso de que alguna parte de la información solicitada pudiera estar protegida por secreto profesional o intereses comerciales legítimos, la Ley 19/2013 prevé la posibilidad de realizar una entrega parcial, ocultando exclusivamente aquellos datos cuya divulgación cause un perjuicio concreto y debidamente justificado, y no denegando el acceso a la totalidad de la información.»

4. Con fecha 6 de junio de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 26 de junio de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «(...) *Este Centro Directivo se ratifica en la denegación de la entrega de los informes solicitados en base a los argumentos y preceptos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, contenidos en dicha Resolución, fundamentados, básicamente, por su confidencialidad, carácter reservado e interno del contenido de los informes y resultados obtenidos "no oficiales" y que además, de facilitarse, se desvelaría información que supondría un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de terceros.*

   A mayor abundamiento, indicar que, debido a la existencia de terceros afectados por dicha solicitud y, en base al artículo 19.3 de la citada Ley 19/2013 en el que se recoge que, si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, éstos deben ser informados para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas, se ha consultado a la empresa adjudicataria responsables de elaborar los informes solicitados (PROINTEC S.A.) con cargo al mencionado contrato.

   En la respuesta recibida de la entidad empresarial afectada, ésta manifiesta expresamente que es contraria a la difusión de la documentación solicitada y que no autoriza su entrega porque ello les supondría un grave perjuicio para sus intereses, menoscabando su ventaja competitiva ante futuras licitaciones por relevación de información, desarrollos y metodologías propios llevadas a cabo para una mayor calidad y eficiencia en las labores encomendadas en dicho contrato.

R CTBG
Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

Asimismo, reiterar que la finalidad de los informes y resultados obtenidos es disponer de información auxiliar de trabajo, de carácter interno (además de reservada y sensible), que sirva de apoyo a los servicios de mantenimiento y conservación de carreteras para que, tras un proceso de análisis, se puedan definir las actuaciones más adecuadas y mejorar la organización y programación de los trabajos de conservación en función de las disponibilidades presupuestarias de cada momento y, de este modo, ser más eficaces y eficientes.»

En el expediente remitido a este Consejo consta escrito de la empresa de referencia en el que, con relación a la solicitud de acceso, se indica «[q]*ue, como parte directamente afectada, al ser la empresa PROINTEC la adjudicataria de dicho contrato y quien llevó a cabo los trabajos contenidos en el mismo, manifestamos expresamente que, no autorizamos su difusión, porque ello nos originaría un grave perjuicio a nuestros legítimos intereses empresariales por revelación de información, desarrollos y metodologías llevadas a cabo para una mayor calidad y eficiencia en las labores encomendadas, lo que menoscabaría nuestra ventaja competitiva ante futuras licitaciones.*»

5. El 27 de junio de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el mismo 27 de junio en el que señala:

   «(...)

   1. Defectos de forma: Trámite de audiencia a la empresa adjudicataria

   La Dirección General de Carreteras ha alegado la necesidad de dar audiencia a PROINTEC como tercero afectado, conforme al artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Sin embargo, dicho trámite presenta un defecto de forma relevante por las siguientes razones:

   Momento inadecuado del trámite: El trámite de audiencia a terceros, si procediera, debería haberse realizado en el momento de la solicitud de acceso y no ahora, con ocasión de la reclamación. El artículo 19.3 de la Ley de Transparencia establece claramente que la audiencia a terceros debe producirse antes de la resolución de la solicitud de acceso, y no en fase de reclamación.

   Omisión del procedimiento legal: La omisión de este trámite en la fase procedimental adecuada supone una infracción de los requisitos formales del procedimiento, lo que puede afectar, aunque este no haya sido el caso, a la validez de la resolución administrativa, especialmente si ocasiona indefensión o impide al acto alcanzar su fin.

[redacted]

No procede la audiencia a terceros en este caso: Además, dado que la documentación generada en virtud del contrato de licitación es propiedad del Estado, conforme al pliego de condiciones, la Administración no está obligada a dar audiencia a la empresa adjudicataria como tercero afectado, ya que no ostenta derechos de propiedad intelectual o industrial sobre los informes elaborados para la Administración.

Me gustaría recordar que ya había otro defecto de forma en la primera solicitud en la que se prolongó un mes el periodo para dar respuesta a la solicitud de acceso sin causa justificada, prolongando el trámite de acceso, perjudicándome a mí y malgastando recursos públicos.

2. Fondo del asunto: Propiedad de la documentación y motivación de la denegación

2.1. Propiedad de la documentación

De acuerdo con el pliego de condiciones del contrato de licitación AC-50719 (LOTE 1), específicamente en la cláusula 13, la información y documentación generada (estudios, informes, bases de datos, software desarrollado, etc.) es propiedad de la Administración (Dirección General de Carreteras). El contratista está obligado a entregar toda la documentación recabada y los documentos generados, así como el software utilizado y desarrollado, en el soporte informático que precise la Administración, incluyendo los códigos fuente, con el compromiso de la DGC de salvaguardar los derechos de propiedad intelectual. Por tanto, la Administración es la titular de los derechos sobre estos documentos.

2.2. Contenido y finalidad de los informes de inspección

El pliego de condiciones establece claramente el contenido mínimo que deben recoger los informes de inspección de seguridad viaria (cláusula 9.5), como la identificación del equipo de inspección, descripción del desarrollo de las inspecciones, relación de ESMAM identificados, documentación gráfica, propuestas de actuación y recomendaciones. Estos informes no son documentos internos o auxiliares, sino que constituyen parte esencial del cumplimiento del contrato y su entrega y aceptación por la Administración es requisito para la ejecución y liquidación del mismo.

2.3. Falta de argumentación suficiente La Dirección General de Carreteras no aporta argumentación suficiente y motivada para fundamentar la denegación de acceso a la información. Se limita a invocar de forma genérica la confidencialidad, el carácter reservado y la protección de intereses económicos y comerciales de terceros, sin concretar en qué medida la divulgación de los informes podría

R CTBG Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

perjudicar efectivamente dichos intereses, ni justificar por qué la información solicitada no puede ser revelada parcialmente, omitiendo los datos sensibles o confidenciales, conforme a lo previsto en la Ley de Transparencia.

3. Reiteración de la reclamación

Por todo lo anterior, reitero mi reclamación y solicito que se revise la decisión de denegación de acceso a la información solicitada, atendiendo a los siguientes puntos:

- El trámite de audiencia a terceros presenta un defecto de forma relevante y ha sido realizado fuera de plazo y sin fundamento legal suficiente.

- La documentación solicitada es propiedad del Estado, conforme al pliego de condiciones del contrato.

- La denegación no está suficientemente motivada ni fundamentada en la normativa vigente.

- Los informes de inspección deben ser accesibles, salvo que exista una causa legal debidamente justificada y motivada. (...)»

6. El 7 de julio de 2025, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24.3 LTAIBG, se concedió un plazo de diez días a la mercantil PROINTEC SA para formular alegaciones en su condición de tercero interesado, sin que, en la fecha en que se dicta esta resolución se haya recibido escrito alguno. El mismo 7 de julio se comunicó al reclamante la suspensión del plazo para dictar resolución hasta la recepción de las alegaciones o el transcurso del plazo concedido.

   Mediante escrito de 4 de septiembre de 2025, el reclamante requirió a este Consejo sobre el estado de tramitación de su reclamación, siendo informado del mismo el siguiente 5 de septiembre.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38

R CTBG Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que han quedado reflejados en el antecedente primero de esta resolución.

   El Ministerio requerido inadmitió la solicitud al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.b), así como los límites contemplados en las letras h), j) y k) del artículo 14.1 LTAIBG. En el trámite de alegaciones instado en el seno de este procedimiento de reclamación reiteró lo ya vertido en la resolución impugnada, poniendo de relieve que, tras aplicar el artículo 19.3 LTAIBG, el tercero interesado había manifestado su oposición al acceso. El reclamante rechaza lo argumentado en la resolución impugnada en los términos que han quedado reflejados en los antecedentes tercero y quinto de esta resolución.

[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

   Respecto a esta posibilidad de ampliación, el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, de este Consejo establece que «(…) *por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada*». La correcta aplicación de esta ampliación del plazo, que debe utilizarse razonablemente, se ciñe a dos supuestos: (i) «*el volumen de datos o informaciones*» y (ii) «*la complejidad de obtener o extraer los mismos*»; debiéndose justificar su concurrencia de forma expresa y en relación con el caso concreto.

   En el presente caso, tras acordar la indicada ampliación de plazo, el órgano competente dicta una resolución de inadmisión. Debe reiterarse, por tanto, que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 in fine LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines.

5. Sentado lo anterior corresponde, en primer término, verificar la efectividad de la concurrencia de la causa de inadmisión invocada partiendo de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de que el análisis de toda causa de inadmisión o límite que pretenda aplicarse al derecho de acceso a la información pública, ha de realizarse partiendo de la formulación amplia en el reconocimiento y en la configuración legal del mismo, que exige, en consecuencia, una interpretación *estricta*, cuando no *restrictiva*, de las causas de inadmisión y los límites legales; lo que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo [Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. En consecuencia, «*la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*»

R CTBG
Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

[redacted]

[SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

Con relación específica a la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG (tratarse de información auxiliar o de apoyo) este Consejo ha precisado en el Criterio Interpretativo 006/2015, que la característica que habilita su aplicación es la *condición* de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto («*notas*, *borradores*, *opiniones*, *resúmenes*, *comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*») un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

Partiendo de este enfoque *sustantivo*, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

> «(...) *lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional* (...). *Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados.* (...) *Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última*».

R CTBG
Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

En este caso, la información cuyo acceso se pretende consiste en informes de Inspección de Seguridad Viaria cuyo contenido, en desarrollo de lo dispuesto en el Real Decreto 345/2011, de 11 de marzo, sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias en la Red de Carreteras del Estado, se detalla en la cláusula 9.5 del *Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del Contrato para la realización de Inspecciones principales de Seguridad Viaria en la Red de Carreteras del Estado. Lote 1: Demarcación de Carreteras de Galicia, Demarcación de Carreteras de Asturias, Demarcación de Carreteras de Castilla y León Occidental*, Clave AC 507/19, adjudicado a la mercantil PROINTEC. Dicha cláusula precisa, entre otras cuestiones, lo siguiente:

«*En los Informes se llegará a conclusiones respecto a la necesidad de actuar y se propondrá el tipo de actuación a realizar mediante actuaciones de mantenimiento, en caso de considerarlo necesario.*

El Informe de Inspección de Seguridad Vial deberá contener al menos lo siguiente:

- *Identificación de los miembros del equipo de inspección con indicación de sus funciones.*
- *Relación de la información obtenida para la realización de la inspección.*
- *Breve descripción del desarrollo de las inspecciones, incluyendo la fecha y el detalle de los recorridos de las carreteras realizados y de la información resultante.*
- *Relación de ESMAM identificados, incluyendo para cada uno de ellos los siguientes datos:*
    - *Identificación del ESMAM (Localización y codificación según la base de datos)*
    - *Descripción del elemento o aspecto que incumple con los criterios: descripción con el mayor detalle posible y con todos los datos necesarios para su correcta interpretación. Explicación de los criterios incumplidos, cualitativa y cuantitativamente. Si existe una causa justificada para la presencia de la circunstancia susceptible de mejora, se hará constar en el informe. Se realizará un croquis en caso de ser necesario, para explicar correctamente la circunstancia susceptible de mejora.*
    - *Información adicional que haya resultado necesaria para realizar la inspección y detectar el ESMAM (parámetros de trazado, datos de accidentalidad, comportamientos de los usuarios, fotografías, etc…)*

R CTBG
Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

[redacted]

- *Propuesta de actuación preventiva de mantenimiento a realizar para mejorar las condiciones de seguridad de la circulación asociadas al ESMAM con la descripción de la actuación y una valoración aproximada.*
- *Documentación gráfica de los elementos identificados como ESMAM (Fotografías, capturas de vídeo)*
- *Relación, en su caso, de las obras que estén programadas o en ejecución en el tramo y de sus plazos previstos de ejecución, incluyendo una recomendación justificada sobre la conveniencia o no de realizar la actuación preventiva de mantenimiento propuesta como medida transitoria hasta la puesta en servicio de la obra.*

(En función del volumen de información se evaluará la posibilidad de incorporar la información en soporte informático)

- *Declaración fechada y firmada por el inspector de seguridad viaria de que se ha llevado a cabo y completado la inspección.»*

De lo expuesto hasta ahora, cabe concluir que no procede apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, por una parte, porque el sujeto obligado no ha proporcionado una argumentación de las razones que le inducen a sostener la concurrencia de la misma en los términos exigidos por la jurisprudencia reproducida en párrafos anteriores, limitándose a señalar, condicionalmente, en la resolución impugnada que «*se puede considerar*» que los datos contenidos en los informes solicitados «*tienen carácter auxiliar, a partir de los cuales se deben analizar y obtener conclusiones para la realización de medidas correctivas, por cuanto que dichos datos o resultados no son aprobados por la Administración*». Esta conclusión no se ve contrariada por lo sostenido en la resolución cuando afirma que «*dichos datos o resultados no son aprobados por la Administración*», dado que no es posible negar el carácter de documento público y por ende de información pública del informe solicitado, toda vez, que el mismo, obra en poder del Ministerio –que es sujeto obligado conforme a la LTAIBG– y que ha sido adquirido en el ejercicio de sus funciones; todo ello conforme preceptúa el artículo 13 LTAIBG reproducido anteriormente.

Y, por otra parte, porque difícilmente puede conceptuarse como «*información auxiliar o de apoyo*» los informes que sirven como base para la toma de decisiones de un órgano, como es el caso del informe solicitado, fruto de inspecciones de carreteras para «*detectar características y los defectos que requieren una intervención de mantenimiento por motivos de seguridad*», esto es, en los términos empleados por la Audiencia Nacional en la sentencia más arriba reproducida, un informe que pretende

objetivar y valorar un aspecto de la actividad administrativa que compete a los poderes públicos (el mantenimiento de la seguridad vial).

6. Descartada la aplicación de la causa de inadmisión invocada, corresponde seguidamente verificar la efectiva concurrencia de los límites mencionados en la resolución recurrida, contenidos en las letras k), h) y j) del artículo 14.1 LTAIBG. El punto de partida de este examen, al igual que se ha hecho al analizar la causa de inadmisión, ha de ser la necesaria interpretación estricta de cualquier restricción del derecho de acceso a la información pública, habida cuenta de que, como ha declarado el Tribunal Supremo, «[l]*a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información*». (STS de 16 de octubre de 2017 -ECLI: ES:TS:2017:3530).

   A lo anterior se añade que la aplicación de los límites legales «*será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*», tal como exige el artículo 14.2 LTAIBG. Por tanto, como ha subrayado el Tribunal Supremo, «*la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecidos, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad*.» (STS de 11 de junio de 2020 - ECLI:ES:TS:2020:1558).

   Finalmente, de las exigencias de interpretación estricta, proporcionalidad y justificación suficiente de la aplicación de los límites se deriva la *obligación* de que, antes de acordar una denegación íntegra de la información solicitada, se deba valorar la posibilidad de conceder un acceso parcial a la no afectada por el límite en los términos previstos en el artículo 16 LTAIBG y el artículo 6 del Convenio de Tromsø. Como ha dictaminado el Tribunal Supremo, el «*juicio de proporcionalidad requerido por el articulo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del articulo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada*» (STS de 21 de enero

R CTBG
Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:574). Esta exigencia de proporcionalidad en el alcance de la denegación del acceso responde en último término a la necesidad de que toda limitación del ejercicio de un derecho debe ceñirse a lo estrictamente necesario para preservar los demás derechos o intereses en conflicto, estableciendo un equilibrio que permita conceder el máximo grado de eficacia a todos ellos.

7. Siguiendo igual criterio expositivo que el empleado en la resolución impugnada, comenzando por el límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG cabe recordar que su concurrencia se basa, sencillamente, en la afirmación de que «*el contenido y resultados de los informes/documentos solicitados es reservado, confidencial, altamente sensible, y de carácter interno*». La mera paráfrasis del precepto, ayuna de argumentación adicional alguna, resulta claramente insuficiente para fundar la denegación del acceso. Recuérdese, a estos efectos, que «*la garantía de la confidencialidad de la información*» no tiene un equivalente en el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, por lo que debe respetarse la regla contemplada en el artículo 3.1 del Convenio, según la cual las limitaciones al derecho de acceso a los documentos públicos que cada Parte podrá contemplar «*se establecerán específicamente en la ley, habrán de ser necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales al objetivo de proteger*» los bienes jurídicos que se indican en el Convenio. Circunstancias cuya concurrencia en el presente caso no se han acreditado, echándose en falta, a mayor abundamiento, el cumplimiento del mandato del artículo 14.2 LTAIBG que obliga a realizar una ponderación entre el eventual daño al bien jurídico protegido (test del daño) y el interés público o privado en el acceso.

   En consecuencia, no cabe apreciar la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG invocado en la resolución recurrida.

8. En segundo término, respecto del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG (intereses económicos y comerciales) la resolución impugnada precisa, como fundamento de su concurrencia, que dichos informes «*contienen información que desvelaría metodología y aplicaciones para optimización de los trabajos y la eficacia de la empresa adjudicataria, poniendo en peligro el secreto empresarial y arruinando la ventaja competitiva de ésta ante futuras licitaciones, lo que supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la empresa.*»

   La delimitación de qué haya de entenderse por *perjuicio* a los intereses económicos y comerciales de la empresa ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo

R CTBG
Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

1/2019, de 24 de septiembre, elaborado por este Consejo, en el que se pone de manifiesto que «*por "intereses económicos" se entienden las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios" y por "intereses comerciales" las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado"*».

En esta línea, para calificar una información como *confidencial* por afectar a tales intereses, debe constatarse que se trata de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe obedecer a «*un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial*»—.

A los efectos que aquí interesan, es importante destacar que, con arreglo al citado criterio y a fin de evitar una aplicación automática del límite, no resulta suficiente argumentar sobre la posibilidad incierta de que se pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales; el perjuicio debe ser definido indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, constatada la existencia del daño y su impacto, el criterio interpretativo establece que siempre «deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar».

En el supuesto ahora examinado el Ministerio no ha justificado de forma suficiente y adecuada la concurrencia del límite señalado, ciñéndose a afirmar de forma, ciertamente genérica, que los informes «*contienen información que desvelaría metodología y aplicaciones para optimización de los trabajos y la eficacia de la empresa adjudicataria, poniendo en peligro el secreto empresarial y arruinando la ventaja competitiva de ésta ante futuras licitaciones, lo que supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la empresa.*» Dicha afirmación no es bastante para motivar en qué medida y/o alcance concurre ese límite, y con ello, por

R CTBG
Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

qué razón el acceso al informe de evaluación perjudicaría los referidos intereses económicos y comerciales en los términos en que se ha manifestado la jurisprudencia reproducida en párrafos anteriores.

En consecuencia, no cabe apreciar la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG invocado en la resolución recurrida

9. Finalmente, en lo que atañe al límite previsto en el artículo 14.1.j) LTAIBG (que el acceso suponga un perjuicio para la garantía del secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial) el Ministerio requerido justifica su aplicación en el hecho de que «*para la identificación de los ESMAM se utilizan aplicaciones y desarrollos específicos que la propia empresa adjudicataria desarrolla para poder realizar el trabajo con mayor optimización y eficacia, así como de calidad, por lo que facilitar los documentos y resultados pondría en evidencia tales aplicaciones/desarrollos, sujetos a posible patente o, al menos, a protección intelectual y/o industrial, menoscabando su capacidad de competencia en el mercado y ventaja competitiva en futuras licitaciones*», concluyendo que el acceso al informe requerido «*supondría un perjuicio para el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial de la empresa adjudicataria, en tanto que dichos informes contienen una serie de conocimientos del know-how de la empresa, y consecuentemente, la divulgación de esa información le causaría*.»

   Debe recordarse que, según doctrina de este Consejo relativa al límite previsto en el artículo 14.1.j) LTAIBG —entre otras, las resoluciones R CTBG 464/2022, de 21 de noviembre y 1071/2024, de septiembre—, «*el bien jurídico protegido por la propiedad intelectual consiste, en definitiva, en la protección de la explotación del bien creado por parte de terceras personas. Esto es, la propiedad intelectual no puede operar como un límite al acceso de la información de que se trate, sino como límite a su utilización o explotación por parte del solicitante de la misma*». A lo anterior se añade, como concreción de la ponderación o del test del daño al que ya se ha aludido, que deberá argumentarse razonadamente la certeza o el riesgo efectivo del perjuicio. En definitiva, no resulta válido denegar la información con el único argumento de invocar genéricamente el límite de la propiedad intelectual, pues tal afirmación debería acompañarse de una ponderación entre los diversos derechos e intereses en juego.

   En este caso no se aprecia que se haya llevado a cabo por el Ministerio concernido esa tarea de ponderación entre los diversos derechos e intereses en juego. Adviértase que del tenor literal de la solicitud se desprende que no se pretende el acceso a la base de datos empleada por la empresa licitadora para tratar la

R CTBG
Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

información obtenida en las inspecciones realizadas, y cuya descripción y contenido figura detalladamente descrita en la cláusula 9.4 del *Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del Contrato* anteriormente mencionado, precisando que, tras la recogida de información de las inspecciones, «*al inicio del contrato, el responsable del mismo recogerá las propuestas que hagan los adjudicatarios sobre el modelo de datos para la recogida de la información y propondrá un modelo de base de datos único que será de uso obligatorio en todos los lotes. Se contará con la asistencia de la Subdirección general de Tecnologías de la Información y la Administración Digital (SGTIAD). Este modelo de datos definirá la estructura de la información que será entregada a la Dirección General de Carreteras. Los adjudicatarios desarrollarán un sistema informático, en base al modelo de datos comentado, que permita la grabación de toda la información de las inspecciones y la obtención de los informes que se mencionan en este pliego.*»

En consecuencia, teniendo en cuenta el contenido del informe especificado en la citada cláusula 9.5 del Pliego de Prescripciones Técnicas, nada obsta a reconocer el derecho de acceso al informe de inspección de referencia, al no apreciarse la concurrencia del límite contemplado en el artículo 14.1.j) LTAIBG.

10. En consecuencia, de todo lo expuesto procede estimar la reclamación planteada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles remita al reclamante la siguiente información:

• *acceso a los informes emitidos en base al contrato licitado por la Dirección General de Carreteras y formalizado el 9 de enero 2020 con número AC-50719 (LOTE 1) adjudicado a PROINTEC. En concreto a los informes emitidos sobre estado de conservación y ESMAN de la carretera N-VI en el tramo km 522 al km 525*

R CTBG Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-1318 Fecha: 31/10/2025

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta